Comisión Especial de población y desarrollo social

Carpeta Nº 654 de 2005

Versión Taquigráfica N° 579 de 2006

UTILIZACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y MEDIOS COMUNITARIOS DE RADIODIFUSIÓN

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 8 de junio de 2006

(Sin corregir)

PRESIDE: Señores Representantes Horacio Yanes, Presidente; y Edgardo Ortuño, Presidente ad hoc.

MIEMBROS: Señores Representantes Sandra Etcheverry, Alicia Pintos, Pablo Abdala, Pablo Álvarez López, Iván Posada, Alberto Scavarelli y Juan C. Souza.

INVITADOS: Integrantes del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT: señores Edison Raffaele, Daniel Esteves, Gabriel Kaplum y Pablo Khalil. (ver exposición)

Señor Presidente de IELSUR, doctor Jorge Pan, acompañado de la señora Gabriela Ziliani. (ver exposición)

SEÑOR PRESIDENTE (Yanes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene mucho gusto en dar la bienvenida a los integrantes del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT, señores Edison Raffaele, Daniel Esteves, Gabriel Kaplum y Pablo Khalil.

Estamos recibiendo a todos aquellos que han demostrado interés en el tema de las redes comunitarias. En la sesión pasada contamos con la presencia de los inspiradores del proyecto, la gente de AMARC y de representantes de la Universidad de la República, y en el momento de armar la agenda el señor Diputado Ortuño sugirió la importancia de contar con la opinión de ustedes sobre esta temática.

SEÑOR RAFFAELE.- Queremos señalar que con esta delegación iba a concurrir el compañero Juan Castillo y es posible que llegue durante el transcurso de la sesión.

Mi nombre es Edison Raffaele y soy parte de la Dirección de la Federación ANCAP e integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT, con la responsabilidad de prensa y propaganda. Está junto a mí el

compañero Pablo Khalil, responsable de comunicaciones del Instituto Cuesta Duarte, el instituto de formación del PIT-CNT. También nos acompañan dos asesores de la Central en materia de comunicación, básicamente, para un proyecto muy concreto que venimos a explicarles: el compañero Daniel Kaplun, licenciado, investigador y docente universitario, y Daniel Esteves, publicista y director de audiovisuales.

Agradecemos esta invitación así como el proyecto de ley que los señores Diputados están presentando, que sabemos que se realizó con la colaboración de muchos asesores y que fue bien articulado con distintas organizaciones.

Este proyecto de ley recibe todo el apoyo del PIT-CNT en cuanto contempla las aspiraciones que teníamos en función de la anunciada democratización de los medios de comunicación. Profundiza ese sentido de democratización de los medios pero también recibe nuestro apoyo porque reconoce por primera vez el área comunitaria, esa tercera forma de comunicación, sobre lo cual suponemos que ya han conversado con las delegaciones de AMARC y de la Universidad de la República. En muchos países del mundo ya se ha reconocido este espacio estatal, comercial y privado. Ahora, a través de este proyecto de ley, vemos plasmado en el Uruguay la posibilidad de un espacio comunitario.

Sin entrar en detalles -los cuales podrán analizar con cualquiera de nuestros asesores-, queremos expresar nuestro apoyo como Central a un proyecto de esta naturaleza porque, a su vez, sigue el lineamiento de un proyecto propio que nace en la Central de los trabajadores pero que inmediatamente fue puesto a disposición -porque se entendió bueno hacerlo- de los estudiantes de FEUU, de los cooperativistas de FUCVAM y la Universidad de la República. Esto daría un marco adecuado para desarrollar un proyecto de canal de televisión abierto comunitario.

Este es un proyecto en que venimos trabajando desde mediados de 2005. Por ese entonces, el Secretariado del PIT-CNT llamó a una Comisión asesora y empezó a redactar un anteproyecto para un canal de televisión a los efectos de analizar la parte técnica, el proceso de adjudicación de ondas y el financiamiento. Ese proyecto fue lanzado en diciembre de 2005 a la opinión pública y confirmado este 1º de mayo a través de la proclama de la Central. Es un proyecto de televisión abierta que abarca las organizaciones sociales que mencionábamos y que aspiramos que se pueda plasmar lo antes posible. Seguramente, si se aprueba, este proyecto nos dará el empujón y el marco legal necesario para que esto ocurra. A su vez, será un proyecto identificado con el área comunitaria que no entra en contradicción ni en competencia con el espacio estatal ni con el comercial privado.

En definitiva, nuestra aspiración es lograr, a través del Poder Ejecutivo, la concesión de onda. Ya nos hemos entrevistado con la Secretaría de la Presidencia de la República para hacerle saber nuestra aspiración, así como con la URSEC. Aspiramos a que la pronta difusión de proyectos de esta naturaleza aquí en el Parlamento logre tener el apoyo necesario para llevar también adelante nuestra aspiración de un canal abierto.

SEÑOR ESTEVES.- La Central obrera uruguaya entiende que estamos viviendo una etapa muy importante a nivel mundial, marcada por este proceso de globalización, esta gran revolución de la tecnología que se expresa, fundamentalmente, en el área de la informática y de las telecomunicaciones, que se da a través de todo el planeta e impone nuevos retos y desafíos a todas las sociedades.

Para que nuestro país siga consolidando el régimen democrático entendemos que resulta imperioso que el legislador actúe reconociendo el papel de tres sectores marcadamente claros: el estatal, el privado y el comunitario que, por ahora, permanece en una situación bastante confusa. Creemos que le haría mucho bien al sistema democrático uruguayo que se legislara al respecto y que se protegiera y se fomentara el sector comunitario. Pensamos que estos tres sectores tienen sus peculiaridades, sus intereses y sus roles propios dentro de la sociedad.

Hace unos meses participamos en un debate sobre televisión en el que estaba presente el señor Diputado Orrico, quien se mostró bastante crítico con el contenido de los canales privados y de cable. También estaba presente el señor Criscio de ANDEBU quien, para sorpresa nuestra, cuando terminó de hablar el señor Diputado, dijo que estaba totalmente de acuerdo y que a él no le gustaban nada los contenidos de los canales privados; sin embargo, es lo que marca el mercado y los canales privados actúan en función de esa lógica que impone el ser una empresa comercial privada.

Esto es claro, podrán gustar más o menos determinadas programaciones pero las empresas privadas se mueven con una lógica propia. Quienes alguna vez hemos tenido cargos de dirección a nivel empresarial lo sabemos muy bien: uno es prisionero de esa principal norma que es la búsqueda de la rentabilidad en toda empresa privada.

Tenemos un sector empresarial que hace cincuenta años que tiene un espacio más que considerable en el espectro nacional y un sector público estatal que marca su perfil ahora con algunos cambios, sobre todo, preocupado por el área de la información. Sin embargo, nosotros entendemos que hay que darle curso a otro sector que es el comunitario, que tiene otros intereses bastante específicos y claros; pensamos poner énfasis en los aspectos sociales, educativos y culturales que, a veces, se descuidan.

Este sector comunitario tiene que poner énfasis en los aspectos de la pluralidad, la diversidad de opiniones, la convivencia pacífica, el respeto por los derechos humanos y, sobre todo, la búsqueda de una identidad cultural nacional que los uruguayos tuvimos pero, lamentablemente, se ha ido desdibujando en el tiempo; una identidad cultural basada en el respeto, el amor a la familia, el amor al prójimo y la idea de que vale la pena el esfuerzo individual y colectivo, por el estudio, por el trabajo y por la superación personal. Lamentablemente, en este mundo globalizado y en los medios audiovisuales actuales, ese mensaje queda muy desdibujado.

Creemos que este proyecto es muy importante y pondría a Uruguay en la proa de grandes reformas en materia de comunicaciones, nuevamente, encabezando los grandes cambios democráticos que hacen sustentable a una nación.

Nos interesa este proyecto porque, si bien hemos solicitado al Gobierno una onda para un canal de aire, no quisiéramos caer en los viejos errores que siempre hemos criticado y que estas cosas se resuelvan por la vía de la discrecionalidad, del amiguismo o del favoritismo. Esta ley es bastante precisa en el sentido de establecer que debe haber un concurso y un plan que legitimen cada uno de los proyectos. También fija algo que no es menos importante: la sustentabilidad que tiene que tener un proyecto. No estamos pidiendo una prerrogativa especial para el sector comunitario pero sí reclamamos igualdad de condiciones. Si la televisión comunitaria que aspiramos tener el día de mañana compite con los privados o con el canal oficial en cuanto a la preferencia en la pantalla, debe ser, en última instancia, el telespectador quien la legitime a través de su preferencia. Esto es lo más importante. Trataremos de tener una televisión que lo mire más como ciudadano que como consumidor. Este es nuestro desafío y nuestra propuesta. Si lo logramos o si es aceptado por la ciudadanía, lo determinará la legitimidad que nos dé la pantalla que lleguemos o no a conquistar.

En síntesis, aunque no hemos participado mayormente en la elaboración de este proyecto -aunque estuvimos en el espíritu y habíamos dado algunas directivas en conversaciones con otros grupos comunitarios- lo apoyamos plenamente, porque nos sentimos interpretados y creemos que significaría un paso hacia adelante sumamente importante.

SEÑOR KAPLUM.- Prácticamente, está casi todo dicho.

Simplemente, quiero agregar que, en mi caso, en mi condición de investigador y docente universitario, tengo oportunidad en forma habitual de comparar la situación uruguaya con la de otros países, lo cual es interesante.

Este proyecto de ley es un avance muy positivo para que Uruguay se ponga mucho más a tono con lo que en el mundo está pasando en materia de radiodifusión. Cuando uno compara legislaciones y, sobre todo, situaciones prácticas -tanto en la región, América Latina, como en el resto del mundo-, cada vez es más frecuente -y a esta altura se ha transformado casi en una norma universal de la que Uruguay está todavía lejos-, reconocer distintas formas de uso del espectro radioeléctrico, partiendo de la base -que es lo que este proyecto reconoce- de que es un patrimonio común de la humanidad que los Estados administran. Es una precisión que vale la pena hacer porque con frecuencia se confunde una cosa o la otra. Se piensa que es privado, que alguien es dueño de una onda radial o televisiva; puede ser dueño de las instalaciones de un canal de televisión o de una emisora de radio pero nadie puede ser dueño de una frecuencia de radiodifusión, como dice nuestra legislación, abarcando ambas formas y otras que vendrán porque estamos a las puertas de cambios tecnológicos muy importantes en esta área que, probablemente, van a hacer más difusas las barreras entre distintas formas de difusión. Nadie es dueño a nivel privado pero tampoco los Estados lo son; son

administradores de un patrimonio común. Esto pasa en muchas áreas del patrimonio común que tenemos los seres humanos y ocurre en Uruguay con una cantidad de áreas pero en la de las frecuencias radioeléctricas o de radiodifusión nos hemos acostumbrado o bien a considerar que algunos son dueños de ellas o que el Estado -y los Gobiernos en particular- pueden hacer lo que quieren con ellas. Ninguna de las dos cosas parece adecuada. Ni siquiera es exactamente lo que nuestra legislación prevé. Nos acostumbramos más cultural que legal o normativamente a esto.

En este sentido, es bien importante que un proyecto como este reconozca la existencia real y, además, la necesidad y la conveniencia, de que una forma de propiedad de los medios -pero no de las ondas- sea la comunitaria o social-comunitaria, como a veces se le ha llamado. Es un avance. Uno mira la región y es lo que está pasando, pero si mira el mundo es lo que ocurre desde hace tiempo. Los países europeos tuvieron desde el comienzo una legislación muy fuerte que apuntaba a privilegiar al sector estatal pero ya la han abierto hace unos cuentos años a este tercer sector, el comunitario. En América toda eso pasa. La legislación canadiense es uno de los mejores ejemplos, pero si se mira el resto de la región también sucede.

Hace un mes Argentina reconoció formalmente a ciento veintiséis emisoras comunitarias. Esto es una resolución de la CONFER. Es algo equivalente a nuestra URSEC aunque las legislaciones no son comparables en ese sentido. En este caso, se actuó por decreto y es un reconocimiento a una situación que existe desde hace mucho tiempo.

Esto es distinto en cada país de la región; ha habido distintos tratamientos. En este sentido, nos parece conveniente que se proceda por la vía legislativa. Es otra cosa. También es cierto que en algunos países se ha procedido más por la vía administrativa, por los decretos. Esto deja un margen demasiado ancho a ciertas cosas, lo que no es bueno. No es conveniente dejar esto librado a la discrecionalidad de los gobiernos del caso. Me parece que el mecanismo que plantea el proyecto de ley es particularmente adecuado; se trata de un mecanismo con una Comisión asesora, que no es una Comisión de resolución. Se recibe un asesoramiento razonable para que las resoluciones puedan ser bien tomadas. También está previsto un mecanismo de transición y mecanismos de revisión. Tampoco es bueno pensar que se adjudica una frecuencia -esta es la expresión más precisa; no se otorga; no se le da algo a alguien sino que se le adjudica- por un período limitado, de la misma forma en que se hacen adjudicaciones en muchas otras áreas. Por ejemplo, es lo mismo que se adjudique una concesión para un servicio público, como la cafetería en el Palacio Legislativo. No es algo eterno; es algo que puede y debe ser revisado periódicamente en función del cumplimiento de determinadas metas, objetivos y demás.

Si se concreta la aprobación de este proyecto de ley, podemos decir que es avanzado con respecto al conjunto de la legislación uruguaya. ¡Ojalá el conjunto de la legislación de radiodifusión avance en esta misma dirección, que es lo que sucede en el mundo entero! Las adjudicaciones son a término, se revisan cada cierto tiempo en función del cumplimiento o no de determinados objetivos o condiciones que se pactaron inicialmente, y que deben ser cumplidas y vigiladas. Entonces, nos parece un proyecto muy acertado en cuanto a la modernización de nuestra legislación y muy conveniente desde el punto de vista social. Reconocer y estimular -como se plantea aquí- el uso de las frecuencias radioeléctricas para usos sociales y comunitarios, y para usos educativos, como también se sugiere en el proyecto de ley, es algo de gran utilidad social. En este sentido, ya hace muchos años que los organismos de Naciones Unidas vienen trabajando. Recuerdo -quizás los legisladores lo conozcan- que ya en el año 1980 UNESCO aprobó lo que se llamó -fue muy famoso para los que estamos en el área- el informe "Mac Bride". El irlandés Sean Mac Bride presidía una Comisión que integraban entre otros algunos latinoamericanos muy conocidos, como el argentino Juan Somavía -que hoy preside la OIT- y Gabriel García Márquez. Aquella Comisión produjo un informe que tenía un nombre muy sugerente: "Un solo mundo, voces múltiples", que apuntaba justamente a lo que se llamó el nuevo orden mundial de la información y la comunicación.

Es interesante recoger estos antecedentes porque algunos nombres que hoy andan en la vuelta cuando se habla de la sociedad de la información, ya vienen siendo discutidos desde hace mucho tiempo. Ya en esa época, cuando en Belgrado, con la unanimidad de los países del mundo, se aprobó el informe "Mac Bride", había un fuerte acento hacia la democratización de las comunicaciones y, en particular, de los medios de comunicación, y una muy enfática recomendación hacia el reconocimiento de formas de comunicación comunitarias, que ya figuraba allí.

La época en que el informe se aprobó quizás no fue la mejor ni para el mundo ni para América Latina en particular, ni para Uruguay. Por ello, evaluado con el paso de los años, más de veinticinco -el año pasado tuvimos muchos eventos académicos recordando este informe, porque es un inspirador para muchas políticas y para muchos estudios en el terreno académico-, es muy interesante ver lo que sucedió. Se dice hoy que poco de eso se aplicó. Sin embargo, también es interesante ver que justo veinticinco años después de aquel informe, nuevamente UNESCO da un paso importante, que es el Convenio de Diversidad Cultural, que se aprobó hace muy poquitos meses, en octubre del año pasado, y que muy pronto va a ser norma para nuestro país en la medida en que ciento cuarenta y ocho países en el mundo ya lo aprobaron. Por lo tanto, hay que empezar a internalizar estas normas.

El Convenio de Diversidad Cultural prevé específicamente algunos capítulos dedicados a los medios de comunicación, recomendando con mucho énfasis diversificar los actores en materia de comunicación.

Creemos que este proyecto también apunta en este sentido.

La última cosa que quiero decir, porque me consta que en algún momento se produjo alguna confusión -sé que no en los legisladores, pero sí entre el público en general e, inclusive, entre algunos técnicos en esta área-, es insistir nuevamente en qué significa radiodifusión en el Uruguay. En algún momento, se ha creído ver este proyecto como el proyecto de las radios comunitarias. Para nuestra legislación vigente en el Uruguay, específicamente, radiodifusión alude tanto a radio como a televisión y ya preveía en aquella época -recordemos que es de los años setenta; se trata de la primera legislación de este tipo- otras formas de radiodifusión. Esto es importante porque dentro de poco tiempo hablar de radio y televisión también va a empezar a ser más complejo, sobre todo cuando comencemos a hablar de radio y televisión digital y de lo que se llama en el mundo entero la convergencia tecnológica entre distintos medios, especialmente lo que está pasando entre Internet, televisión y radio, en donde comienzan a confluir muchos medios por lo que va a ser más difícil discriminar unos de otros. En ese sentido, seguimos con el mismo problema, que es el uso de las frecuencias radioeléctricas, porque aún la emisión digital usa frecuencias radioeléctricas y eso sigue siendo un patrimonio limitado. Esta es la razón por la cual los Estados deben administrar.

Entonces, en este sentido, nos parece un proyecto muy interesante.

En lo personal, he estado colaborando con el PIT-CNT, a pedido de la propia Central, en la elaboración de un proyecto específico que es el del canal de televisión. De todas formas, también me interesaba subrayar estos aspectos más generales, porque en un papel más amplio, más desde el punto de vista académico y técnico, nos parece que es un proyecto bueno en sí mismo, más allá de que el canal de la Central llegue a existir o no. Consideramos que es un proyecto que en sí mismo es muy valioso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos vuestra presencia en la Comisión.

(Se retira de Sala la delegación de integrantes del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT)

SEÑORA SECRETARIA.- Corresponde designar un Presidente ad hoc.

VARIOS SEÑORES REPRESENTANTES.- Proponemos al señor Diputado Ortuño.

(Apoyados)

(Ocupa la Presidencia ad hoc el señor Representante Ortuño)

(Ingresan a Sala representantes de IELSUR)

SEÑOR PRESIDENTE (ad hoc) (Ortuño).- Damos la bienvenida a la señora Gabriela Ziliani y al doctor Jorge Pan, integrantes de IELSUR.

SEÑOR PAN.- Es un gusto que hayan invitado a nuestra institución para aportar una opinión sobre este proyecto. Quizás nuestra opinión sea interesada porque IELSUR, de alguna manera, participó en la corredacción de esta iniciativa. Quería aclarar que nuestra institución ha trabajado en este tema, sobre todo con un programa de Naciones Unidas sobre el derecho a la información y a la libertad de

expresión y radios comunitarias. Se trataba de un proyecto sobre la compatibilización de la legislación interna y la internacional y este era uno de los temas pero, por algunos problemas del PNUD, no ha podido llegar al Parlamento; nosotros hubiéramos querido que llegara antes de tratarse.

Creo que este proyecto que refiere a la tutela de la libertad de expresión a través de la radiodifusión comunitaria está conforme a los principios de nuestros constituyentes de la filosofía jusnaturalista que consagra la libertad de expresión -no la crea-, porque es una serie de derechos preexistentes. A nivel del sistema interamericano, del que Uruguay forma parte y en el que ha tenido una destacada actuación, el tema de la libertad de expresión se asienta en tres bases o patas fundamentales. Una de ellas es la jurídica, integrada por la Declaración Americana y la Relatoría de la Libertad de Expresión sobre los Principios Fundamentales. Después tenemos el plano jurisdiccional, que está integrado por las decisiones de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana. Asimismo, hay un plano doctrinario, compuesto por los comunicados de prensa, los informes de la Comisión Interamericana, la Declaración de Chapultepec y numerosas obras de juristas a nivel nacional e internacional.

Pero no solo tienen reconocimiento en la Constitución los instrumentos regionales sino también los universales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal y la Convención de los Derechos del Niño. Cuando hacemos referencia a estas bases normativas aludimos a normas que han penetrado en nuestro ordenamiento jurídico interno -o nuestra jurisdicción doméstica- a través de la ratificación de estos tratados internacionales, ya sea de fuente regional o universal.

El concepto "libertad de expresión", del cual el derecho a la comunicación forma parte, es la exteriorización de otro derecho fundamental, que es la libertad de pensamiento, que ya estaba consagrado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789; ciento cincuenta años después lo retoma la Declaración Universal con el concepto de "libertad de información".

La radiodifusión es el ejercicio de la libertad de prensa por un soporte tecnológico diferente al papel. El tema de las radios comunitarias ha preocupado en forma constante, tanto al relator especial de la OEA como a la Comisión Interamericana y se ha manifestado con respecto a la obligatoriedad de respetar criterios democráticos y que aseguren una igualdad de oportunidades al acceso. Entienden que los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presentan como vías accesibles para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de todos los sectores de la sociedad.

En octubre de 2002, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias pidió una audiencia temática a la Comisión Interamericana, preocupada por leyes que cercenaban desde el punto de vista jurídico este derecho o que se ejercían controles demasiado estrictos y era imposible que este sistema que está previsto en la ley pudiera tener andamiento. Tanto es así que La Relatoría expresó en varias oportunidades que las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades en el acceso a los mismos para todos los sectores que conforman la sociedad. Las subastas que contemplen criterios únicamente económicos son incompatibles con un sistema democrático y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A esto se debe la preocupación constante de la Relatoría de la Comisión, que lo entiende indispensable para el establecimiento de la legislación necesaria para asegurar leyes no discriminatorias que permitan el acceso a la información y normas complementarias que regulen su ejercicio contemplando los estándares internacionales en la materia. Esto es lo que dice el informe de la Relatoría, confirmado por la Comisión Interamericana.

Con referencia a este proyecto de ley, entendemos que está orientado a las normas y estándares jurídicos internacionales sobre el tema, lo que hace no solo a la consagración de estos principios fundamentales, sino también a crear obligaciones para quienes son los usuarios. El Estado va a ser el administrador y hay obligaciones estrictamente establecidas a los usuarios. Es el juego de la democracia, donde tanto el respeto de los derechos debe ser por parte del Estado como de los ciudadanos. Por lo tanto, entendemos que este proyecto de ley plasma en forma equitativa derechos y obligaciones. También sabemos que tiene determinada rispidez cuando se habla de la autosustentabilidad de este tipo de radios dentro de la frecuencia que se otorga.

Quiero hacer mención, por ejemplo, a que la Comisión Interamericana no solo ha tenido preocupación por el tema sino que se ha expedido en varias oportunidades. Negar la autosustentabilidad significa llevar al fracaso este tipo de proyectos. Por lo tanto, si no se comprueba una acumulación de ganancia con un lucro diferente a

ser invertido entre los objetivos y finalidades de radios comunitarias, siempre está la posibilidad de la revocación por parte del Poder Ejecutivo.

Si bien este proyecto, como todos los demás, es perfectible, está asentado sobre bases donde los controles pueden ser efectivos y que estas radios no se transformen en comerciales y hagan un tipo de competencia desleal en el espectro de las frecuencias otorgadas por el Estado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido muy clara la exposición y agradecemos vuestra presencia.

Se levanta la reunión.